

Herausbildung eines südasiatischen Sozialstaates: die Diffusion sozialpolitischer Programme

Betz, Joachim; Theunissen, Lena

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Betz, J., & Theunissen, L. (2013). *Herausbildung eines südasiatischen Sozialstaates: die Diffusion sozialpolitischer Programme*. (GIGA Focus Asien, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358344>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Herausbildung eines südasiatischen Sozialstaates: Die Diffusion sozialpolitischer Programme

Joachim Betz und Lena Theunissen

Im August 2013 wurde in Indien das Gesetz zum Recht auf Ernährung verabschiedet. Dieses Gesetz ist nur das aktuellste Beispiel einer Serie von rechtebasierten Sozialprogrammen, die in den letzten Jahren in Südasien umgesetzt wurden.

Analyse

Die sozialpolitischen Innovationen in der südasiatischen Region weisen starke Ähnlichkeiten auf und wurden im gleichen Zeitraum umgesetzt, obwohl die politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der Staaten sich doch vergleichsweise unterschiedlich darstellen. Dies wirft die Frage auf, warum es dennoch zu einer nahezu simultanen Einführung und Umsetzung der Programme kam.

- In der Sozialpolitik der südasiatischen Staaten kann man ein progressives Abrücken vom Ausbau von Versicherungsprogrammen für einen privilegierten Teil der Beschäftigten sowie von Sozialhilfe klassischer Prägung zugunsten von bedarfsorientierten, rechtebasierten und universalen Programmen beobachten.
- Dieser Übergang ist weder durch sozioökonomische Zwänge noch die wirtschaftliche Globalisierung, die politische Stärke „linker“ Parteien oder der Gewerkschaften allein zu erklären. Ein Diffusionsansatz, definiert als ein Prozess, durch den die politische Entscheidungsfindung eines Landes durch Entwicklungen in Nachbarländern beeinflusst wird, kann die Erklärungslücke teilweise schließen.
- Die neuen Programme zur Sicherung der Beschäftigung, Absicherung älterer Bürger und zum Schutz für Schwangere und deren Kinder sind in Indien, Nepal und Bangladesch in der Tat sehr ähnlich konstruiert.
- Ursachen von Diffusion sind vor allem Nachahmung und politisches Lernen: Einerseits geben internationale Organisationen und Netzwerke Anreize, die in anderen Ländern umgesetzten sozialpolitischen Programme zu kopieren, andererseits begünstigen ähnliche sozialpolitische Herausforderungen in der Region die Nachahmung erfolgreicher Modelle.
- Insgesamt ist die Herausbildung eines spezifisch südasiatischen Sozialstaates zu beobachten.

Schlagwörter: Südasien, Sozialpolitik, Diffusion, Sozialprogramme

Sozialpolitischer Paradigmenwechsel in Entwicklungsländern

In den letzten Jahren zeigten die meisten südasiatischen Staaten einen bisher nicht gekannten sozialpolitischen Aktivismus und führten eine Reihe neuer Programme ein, die anders als die früheren nicht nur die Beschäftigten des formalen Sektors vor wesentlichen Lebensrisiken schützen sollten. Zielgruppen waren insbesondere die Armen generell, speziell auch die im ländlichen Bereich und – damit deckungsgleich – die Beschäftigten des sogenannten informellen Sektors, der staatlich nicht oder wenig reglementiert ist. Einschlägig für diese sozialpolitischen Innovationen sind etwa

- die ländlichen Beschäftigungsprogramme in Indien, Bangladesch und Nepal,
- steuerfinanzierte Grundrenten für arme, ältere Menschen,
- flächendeckende Lebensmittelsubventionen (in Indien und Sri Lanka),
- und konditionierte Sozialtransfers (*Conditional Cash Transfers*) für spezielle Bedarfe (zur Steigerung des Schulbesuchs, speziell von Mädchen oder zur Inanspruchnahme vorgeburtlicher medizinischer Leistungen) (Koehler 2011).

Interessant ist, dass diese neuen Ansätze tendenziell universaler Natur sind, also definierte Gruppen vollständig oder gar die Gesamtbevölkerung erfassen sollen, keine Beitragszahlungen der Nutznießer verlangen und dass sie zumindest teilweise auf einem Rechtsanspruch beruhen, also nicht auf fallweise ausgeübter staatlicher Generosität.

Soziale Rechte wurden früher meist recht abstrakt formuliert, so auch in Südasien: Etwa mit Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die jedem Mensch das Recht auf soziale Sicherheit und ein Mindestmaß an sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten zuspricht (Art. 22), oder mit Bezug auf die Verfassungsgrundsätze der Staaten in der Region, die Ähnliches versprechen. Der neue Ansatz definiert indes Bürger als Inhaber konkreter Rechte, die sie gegenüber staatlichen Instanzen auch einfordern können, und definiert den Zugang zu diesen Rechten, Qualitätsstandards für ihre Inanspruchnahme und den Leistungsumfang sowie die Bürgerbeteiligung an der Umsetzung und auch Beschwerdewege (World Bank 2008). Dieser Prozess, der nicht nur in Südasien beobachtet werden kann, sondern in mehr als 30 anderen Entwicklungsländern, ist von Barrientos und Hulme (2008) als „stille Revoluti-

on“ bezeichnet worden. Der sozialpolitische Fokus hat sich von einem bloßen „spontanen Aushelfen“ in Notsituationen zum schrittweisen Aufbau allumfassender Programme der Grundsicherung gewandelt. Diese sollen dazu beitragen, absolute Armut und Ungleichheit zu mindern, den Konsum bedürftiger Gruppen zu stabilisieren und Arme wirtschaftlich/sozial zu stärken.

Die Staaten Südasiens zeichneten sich mit Ausnahme Sri Lankas bisher nicht durch eine besonders großzügig ausgelegte Sozialpolitik aus. Die klassischen Systeme der Sozialversicherung erfassten nur die Beschäftigten des formalen Sektors (also im Staats- und großbetrieblichen Bereich) und deckten manche Risiken gar nicht ab (etwa Arbeitslosigkeit). Die Restbevölkerung war auf familiäre, gemeinschaftliche Unterstützung oder fallweise auf Hilfe aus einer Vielzahl (in Indien und Bangladesch über 50) schlecht koordinierter, viel zu gering dimensionierter, durch hohe Streueffekte zugunsten der Nichtarmen charakterisierter Programme angewiesen. Die Ausgaben für die staatlichen Bildungs- und Gesundheitsprogramme waren und sind (wenngleich mit Besserungstendenz) äußerst dürftig, ihre Qualität ebenso. Entsprechend tief rangieren die Staaten der Region daher bei den wichtigsten Sozialindikatoren auch innerhalb einer Vergleichsgruppe, besonders bei der Kinder- und Müttersterblichkeit, bei Mangelernährung und der Qualität der Schulbildung (Asian Development Bank 2012).

Das wirft die Frage auf, wie sich (a) das teilweise Umsteuern in der letzten Zeit (beginnend Mitte der 1990er Jahre, vermehrt seit den Jahren 2004/2005) und der Paradigmenwechsel hin zu rechtsbasierten Systemen sowie (b) die Konzeption und Umsetzung doch recht ähnlich strukturierter und auf ähnliche Gruppen zielender Programme erklären lässt. Dies ist deshalb interessant, weil die wirtschaftliche Lage der Staaten der Region, ihr demografisches Profil und die Haushaltslage durchaus deutliche Unterschiede aufweisen. Mit einem ausschließlich sozioökonomischen Ansatz lassen sich diese Gemeinsamkeiten daher kaum erschöpfend erklären.

Erklärungsansätze zum neuen Paradigma

Populäre Erklärungsansätze zum neuen sozialpolitischen Paradigma steuerfinanzierter Grundsicherung verweisen gerne auf die wirtschaftliche

Globalisierung, welche Staatshaushalte auch in ärmeren Ländern verwundbarer gegenüber den Auswirkungen sogenannter „externer Schocks“ gemacht habe. Zudem habe die Globalisierung die Fähigkeit nationaler Regierungen zur Besteuerung mobilen Kapitals und damit die Finanzierbarkeit klassischer Sozialpolitik unterhöhlt; sie habe schließlich auch zur Verschlechterung der Einkommensverteilung geführt, was wiederum die gesellschaftliche Akzeptanz weiterer Strukturreformen gefährde.

Dieser Ansatz ist zumindest ergänzungsbedürftig, weil nicht alle Staaten Südasiens von der Globalisierung gleichermaßen erfasst wurden oder ähnlich abhängig vom Weltmarkt sind. Die Kosten der traditionellen und auch der neuen sozialen Sicherungssysteme sind überdies recht gering (wenn auch weniger gering im Verhältnis zu den zu niedrigen Steuereinnahmen). Durch die neuen Maßnahmen in den Ländern der Region werden überdies nicht die weltmarktabhängigen Industriearbeiter, sondern vornehmlich die arme Landbevölkerung und die ältere Bevölkerung geschützt.

Die klassischen politikwissenschaftlichen Erklärungsansätze zur Ausdehnung des Sozialstaates in den Industriestaaten sind nur begrenzt auf Südasien anwendbar: Eine starke Arbeiterbewegung, die gestützt auf schlagkräftige Gewerkschaften und im Bunde mit den Bauern die Ausdehnung sozialer Arrangements hätte durchsetzen können, gibt es so nicht. Es fehlen auch starke linke Parteien mit einer entsprechenden sozialpolitischen Mission, die sie während ihrer Regierungszeit hätten durchsetzen können (Ausnahmen sind die indischen Unionsstaaten Kerala und Westbengalen). Schließlich weisen auch die politischen Institutionen in Südasien unterschiedliche Karrieren auf: Den einigermaßen dauerhaften und konsolidierten Demokratien in Indien und Sri Lanka stehen Bangladesch, Nepal und Pakistan mit längeren Zeiten autoritärer Rückfälle gegenüber. Allenfalls könnte man argumentieren, dass die Rückkehr aller Staaten zur Demokratie seit wenigen Jahren die Sozialpolitik beflügelt hat.

Diese Ausführungen sollen nicht besagen, dass die angeführten Theorieansätze überhaupt keinen Erklärungsgehalt haben, sie sind aber ergänzungsbedürftig. Hilfestellung könnte ein diffusionstheoretischer Ansatz bieten, der sich seit etwa 15 Jahren steigender Beliebtheit erfreut. Als Diffusion bezeichnet man politikwissenschaftlich einen Prozess, durch den die politische Entscheidungsfin-

dung eines Landes durch die Politik eines zweiten Landes beeinflusst wird. Diffusion kann durch unterschiedliche Ansätze erklärt werden:

Anreizbasierte Modelle gehen davon aus, dass externe Einflüsse ausschlaggebend sind. Hier ist wiederum zwischen zwangs- und wettbewerbsbasierten Modellen zu unterscheiden. Bei Zwang als Basis der Diffusion oktroyieren machtvolle Staaten oder Finanzinstitutionen anderen Ländern bestimmte politische Maßnahmen, zum Beispiel über konditionierte Hilfen oder Kredite (Appuhami, Perera und Perera 2011). Besonders machtvolle Staaten können entweder direkt durch Forderungen oder auch indirekt durch die Veränderung des Status quo einen nicht unwesentlichen Einfluss auf ihr Umfeld haben. Diffusion durch Wettbewerb ergibt sich dadurch, dass Staaten versuchen müssen, im internationalen System konkurrenzfähig zu bleiben. Staaten werden einen Zwang verspüren, nachzuziehen, wenn andere etwa die Anreize für ausländische Investitionen verbessern.

In ideenbasierten Ansätzen wird argumentiert, dass Veränderungen in der Wahrnehmung oder im Weltbild von Staaten mit Veränderungen in der Politik einhergehen. Konstruktivisten betonen den Einfluss internationaler Normen und der Definitionsmacht epistemischer (Wissens-)Gemeinschaften. Es wird angenommen, dass durch die stärker werdenden Verflechtungen der Staaten ein Wertekonsens darüber entstanden ist, welche Ziele ein Staat verfolgen und welche Mittel er einsetzen kann. Es kann jedoch auch durch Nachahmung zu Diffusionseffekten kommen: Staaten kopieren Politikmodelle, um sich sowohl gegenüber den eigenen Staatsbürgern als auch der internationalen Gemeinschaft als fortschrittlich zu profilieren (Marsh und Sharman 2009).

Diese unterschiedlichen Erklärungsansätze sollten nicht isoliert betrachtet werden; sie sind teilweise zwei Seiten einer Medaille. Modelle, die aus Zwang umgesetzt wurden, können auch einfach besser sein; eine Umsetzung aus Wettbewerbsgründen impliziert ebenfalls gewisse Zwänge (Marsh und Sharman 2009). Schließlich ist auch die Durchschlagskraft einer Erklärung stark vom jeweiligen Politikfeld abhängig. So mögen Fragen der Finanzierung und damit einhergehende Strukturanpassungsmaßnahmen eher durch Zwang zu erklären sein als die Förderung der Menschenrechte.

Anwendung der Modelle auf Südasien

Es stellt sich die Frage, welche der genannten Ansätze die Verbreitung sozialpolitischer Innovationen in Südasien am ehesten erhellen können. Anreizbasierte Ansätze sind dies wohl weniger: Der regionale Hegemon Indien hatte wenig Anlass Druck auszuüben, damit die Nachbarn ähnliche sozialpolitische Maßnahmen durchführen, weil diese keine Auswirkungen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen haben. Auch den Einfluss der Internationalen Finanzinstitutionen darf man nicht überschätzen: Zwar ist die Weltbank teilweise an der Finanzierung der Programme beteiligt, die Staaten der Region haben aber den Löwenanteil übernommen und diese recht selbstständig konzipiert.

Auch der globale Wettbewerb erklärt wenig. Erstens hätte dieser eher Einfluss auf die Reduktion der Staatstätigkeit und nicht auf seine Ausdehnung haben müssen, und zweitens wurden Gruppen unterstützt, deren Leistungen für den Weltmarkt unerheblich sind. Übrig bleiben also Ansätze, die sich mit Nachahmung, politischem Lernen und der Rolle von Normen und gemeinsamen Werten beschäftigen. Deren Einfluss ist empirisch schwer nachzuweisen, Hinweise auf ihre Wirkung lassen sich aber dennoch finden.

Politisches Lernen und Nachahmung wurden durch Strategieentwürfe, Programme und Visionen in Südasien tätiger regionaler und internationaler Organisationen gefördert. Netzwerkeffekte gehen unter anderem von der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) aus, welche die Dekade von 2006 bis 2015 als „Decade of Poverty Alleviation“ ausrief. Im Zuge dessen wurde ein „Plan of Action on Poverty Alleviation“ erstellt, der auch spezifische Ziele für alle Mitglieder setzt. Die Organisation beschloss überdies in jedem Land Pilotprojekte zur Armutsreduktion zu starten, damit Mitglieder voneinander lernen können.

Die Weltbank hat zwar keine Programme oktroyieren können (s.o.), sie hat aber eine wichtige Netzwerk- und Definitionsfunktion: Über ihre Finanzierungsmittel besitzt sie die Definitionsmacht darüber, welche Projekte als sinnvoll einzustufen sind und welche nicht. Auch liefert sie durch ihre Strategiepapiere, Programm- und Projektevaluationen eine wichtige Quelle zur Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit und der Umsetzungsprobleme gerade auch von sozialpolitischen Reformprogrammen. Dabei werden den Regierungen

öfters auch die Programme der Nachbarn (etwa das Beschäftigungsprogramm Indiens) zur Nachahmung empfohlen.

Sozialprogramme

Beschäftigungsgarantien

Die Länder Südasiens haben eine lange Tradition staatlicher Beschäftigungsprogramme, die Armut lindern und vor allem Landarbeiter während der Nichterntesaison absichern sollen. Sie vergüteten den Arbeitseinsatz zumeist mit der Bereitstellung von Nahrungsmitteln, wiesen hohe Streuverluste aus, waren stark korruptionsanfällig und stellten – zumindest in Indien – einen rechten Flickenteppich dar. Zudem beinhalteten sie keinen Rechtsanspruch auf Beschäftigung. Das größte Programm mit einer expliziten Beschäftigungsgarantie ist der im Jahr 2005 lancierte indische National Rural Employment Guarantee Act (NREGA). Es garantiert für 100 Tage für ein Mitglied einer ländlichen Familie Beschäftigung zum lokal festgesetzten Mindestlohn. Kann keine Arbeit vermittelt werden, hat der Antragsteller Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu gleichen finanziellen Bedingungen. Die Auswahl der Begünstigten erfolgt durch eigene Ausschüsse auf lokaler Ebene und wird ebenso wie die Beaufsichtigung der Arbeiten und die Auszahlung der Vergütungen vergleichsweise streng reglementiert. Die Zielgruppenerfassung ist bei dem neuen Programm daher offenbar deutlich besser als bei den Vorgängerprogrammen; ganz Arme werden aber immer noch unterproportional bedient, die Schwundquote durch Korruption hält sich offenbar im Rahmen. Zielgruppenerfassung, die Anzahl der bezahlten Arbeitstage und die Qualität der Programmumsetzung differieren allerdings stark nach Unionsstaaten.

Bangladesch hat im September 2008 zu einem Zeitpunkt stark steigender Preise für Grundnahrungsmittel ein ganz ähnliches Programm eingeführt. Es garantiert ebenfalls Beschäftigung für 100 Tage, allerdings für eine kleinere Zielgruppe (die extrem Armen in den rückständigsten Distrikten). Wie das indische Programm wird staatliche Arbeitslosenunterstützung geleistet, wenn keine Arbeit angeboten werden kann, allerdings hier zu einer reduzierten Rate. Die Zielgruppenerfassung ist ordentlich, im Durchschnitt schöpfen die Begünstigten auch einen höheren Anteil ihres Anspruchs

aus als in Indien (60 zu 43 Tagen), die Auswahl erfolgt aber offenbar stärker nach politischen Kriterien. Pakistan wiederum hat bislang nur ein recht dürftiges Programm der Beschäftigungsgarantie für nicht ausgebildete Landarbeiter in den ärmsten Distrikten eingeführt.

Das entsprechende nepalesische Programm wurde in den Jahren 2006/2007 gestartet; es garantiert ebenfalls 100 Tage Arbeit pro Familie und leistet ersatzweise Arbeitslosenunterstützung. Es ist offensichtlich eine Kopie der Programme in Bangladesch und Indien. Die nepalesische Regierung räumt ein, dass sie anfangs ziemlich planlos vorgeht und sich um die Implementierung nur wenig Sorgen machte. In der Programmevaluation wird das indische NREGA als „Prototyp“ bezeichnet.

Universale Rentensysteme

Auch die Gesellschaften Südasiens altern im Durchschnitt rasch. Die Wertesysteme dort sind stark auf den Respekt vor Älteren aufgebaut. Daher war staatliche Altersvorsorge bis unlängst kaum nötig: Es war Aufgabe der Kinder, sich zu gegebener Zeit um ihre Eltern zu kümmern. Dieses System informeller Sicherung erodiert: Bessere Arbeitsmarktbedingungen im städtischen Bereich gehen mit steigender Urbanisierung und Land-Stadt-Wanderung einher. Konsequenterweise schafft dies Nachfrage nach formalen Sicherungssystemen für das Alter.

Im Gegensatz zur Annahme, sozialpolitische Innovationen würden stets von der dominanten Macht in der Region ausgehen, war das kleine Nepal Vorreiter bei der Einführung eines Rentensystems für alle Alten (Old Age Allowance Program). Es wurde im Jahr 1994 von der kommunistischen Minderheitsregierung beschlossen und nach einer kurzen Testphase flächendeckend eingeführt. In den Folgejahren wurden das Bezugsalter gesenkt und die Bezüge deutlich erhöht.

Aktuell absorbiert das Programm 1,15 Prozent der Staatsausgaben. Jeder nepalesische Staatsbürger hat unabhängig vom Einkommen ab 70 Jahren Anspruch auf Zuweisungen von monatlich 500 NPR (ca. 7,70 EUR). Geschätzte 76 Prozent der Berechtigten nehmen diesen Anspruch wahr. Feldstudien haben gezeigt, dass diese Rente einen positiven Effekt auf die wirtschaftliche Lage der Berechtigten und ihre Familien hat und den Status der Alten deutlich verbesserte. Mit relativ geringen, aber wohl effektiv eingesetzten Mitteln ist

es dem ärmsten Land der Region gelungen, eine nahezu flächendeckende Versorgung der Alten zu erreichen.

Im Gegensatz zum nepalesischen Programm erreichen die Programme von Indien und Bangladesch deutlich weniger alte Menschen (25 Prozent in Indien, 18 Prozent in Bangladesch). Bezugsberechtigt sind nämlich nur jene, deren Einkommen unter 6.000 INR bzw. 3.000 BDT pro Jahr (ca. 28,80 EUR) liegt. Auch entsprechen die monatlichen Rentenzahlungen nicht entfernt den (steigenden) Lebenshaltungskosten. Im Rahmen einer Studie im indischen Bundesstaat Kerala äußerte nur die Hälfte der Begünstigten, dass die Rentenzahlung ihre Lebensumstände verbessert hätte.

Das Programm in Bangladesch litt und leidet zusätzlich unter dem Selektionsmodus für die Berechtigten: Zunächst wurden zehn Alte pro Dorf ausgewählt, unabhängig von Armut und Einwohnerzahl, später zumindest nach Größe der Dörfer differenziert. Die Auswahl erfolgt faktisch durch den Gemeinderat; die Nähe zu diesem erhöht die Auswahlchance offenbar deutlich. Beschwerden müssen auch an den Rat und nicht an einen unabhängigen Ausschuss gerichtet werden (Begum und Wesumperuma 2012).

Interessant ist, dass die Programme in Indien (1995) und Bangladesch (1998) kurz nach dem nepalesischen Programm eingeführt wurden, dass in allen drei Ländern der flächendeckenden Umsetzung eine Pilotphase in ausgewählten Distrikten vorausging und dass in allen Fällen eine spätere Ausweitung der Bezugsberechtigten und eine Erhöhung der Monatsrenten folgten.

Mutterschutz

Eine Gemeinsamkeit der meisten südasiatischen Staaten ist die hohe Mütter- und Kindersterblichkeit. In Nepal, Indien, Bangladesch und Pakistan wurden daher Programme zum besseren Schutz werdender und junger Mütter eingeführt, die entweder garantierte monatliche Auszahlungen oder Gutscheine für die medizinische Versorgung vor, während und nach der Geburt vorsehen. Indien kann hierbei als Vorreiter angesehen werden: Sein National Social Assistance Program trat im Jahr 1995 in Kraft und garantierte jeder werdenden Mutter unter der Armutsgrenze (für nicht mehr als zwei Kinder) eine einmalige Zahlung von 500 INR (7 EUR).

Dieses Programm wurde im Jahr 2005 zum Safe Motherhood Scheme, dem weltweit größten Cash-Transfer-Programm zur medizinischen Versorgung von Müttern weiterentwickelt. Sein Ziel ist es, die Anzahl der Geburten, die in Krankenhäusern oder Arztpraxen stattfinden, zu erhöhen und somit das Sterblichkeitsrisiko von Mutter und Kind zu verringern. Das Programm erfreute sich einer hohen Annahmerate: Ein Drittel der Geburten wurde im Jahr 2010 durch das Programm abgedeckt.

In Bangladesch wurde im Jahr 2006 ein ähnliches Programm lanciert, das den Teilnehmerinnen durch ein Gutscheinsystem kostenfreie Untersuchungen während der Schwangerschaft, Unterstützung bei und nach der Geburt garantiert. In den Regionen, in denen es durchgeführt wird, hat sich der Anteil der durch geschultes Personal begleiteten Geburten verdoppelt. Auch erhielten Mütter mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze garantierte monatliche Zahlungen von 300 BDT (2,90 EUR).

Die in Pakistan eingeführte Maßnahme wurde ausschließlich von USAID finanziert und beinhaltet ähnliche Garantien wie die Programme in Indien und Bangladesch. Die nepalesische Regierung geht insofern weiter, als sie nicht nur die Behandlungskosten aller (also nicht nur der armen) werdenden Mütter übernimmt, sondern auch die dabei eventuell entstehenden Krankenhauskosten.

Programme (bisher) ohne Diffusionswirkung

Es gibt eine Reihe sozialpolitischer Programme in einzelnen Staaten Südasiens, die nur begrenzt, nicht oder noch nicht diffundiert sind. Dazu gehört als größtes Programm das eingangs genannte nationale Ernährungssicherungsgesetz Indiens (National Food Security Act), das im Juli 2013 vorläufig in Kraft gesetzt worden ist. Das Gesetz verschafft zwei Dritteln der indischen Bevölkerung einen Rechtsanspruch auf fünf Kilo subventioniertes Getreide (Reis, Weizen oder Hirse) pro Person und Monat zu extrem vergünstigten Preisen sowie kostenlose Mahlzeiten für Kinder unter 14 Jahren, Schwangere und stillende Mütter. Das neue Programm baut auf dem bisherigen Nahrungsmittelsubventionsprogramm auf, bei dem über sogenannte „fair price shops“ begrenzte Mengen an Grundnahrungsmitteln an Menschen unterhalb der Armutsgrenze ausgegeben wurden. Dieses Programm litt unter einer massiven Schwundquote, weil größere Tei-

le der staatlichen Lagerhaltung schlicht verrotten, bei der Vergabe von Berechtigungskarten und dem Verkauf (zu größeren Teilen durch Mittelsmänner) Korruption und Betrug grassierte und im Endeffekt nur ein Fünftel der Subventionszahlungen die Bedürftigen erreichte (Government of India 2005). Es ist die Frage, ob der gesetzliche Neustart im Jahr 2013 diesen Fehlentwicklungen abhelfen kann. Seine Umsetzung wird haushaltsbezogen auf jeden Fall teuer, kann aber dennoch die Grundnahrungsbedürfnisse nur teilweise decken und auch nur begrenzt zur Dynamisierung der indischen Landwirtschaft beitragen. Es ist deswegen vielfach als durchsichtiges Vorwahlmanöver kritisiert worden.

Ein wohl sehr viel sinnvollerer Vorhaben ist das indische Nationale Gesundheitsversicherungsprogramm (RSBY). Mit diesem werden seit dem Jahr 2008 arme, ländliche Haushalte gegen größere Gesundheitskosten (wie bei der Hospitalisierung) bis zu einer bestimmten Größenordnung abgesichert. Die Selbstbeteiligung ist letztlich nur nominal, die Verwaltung erfolgt durch neun private und staatliche Versicherungsgesellschaften, die definierte Leistungen von staatlichen/privaten Einrichtungen kaufen. Es werden derzeit durch dieses Programm bereits 47 Millionen Bürger vor Risiken geschützt, die früher sichere (Dauer-)Armut garantiert hätten. Die Umsetzung differiert jedoch stark nach Unionsstaaten; die Ausweitung auf den städtischen Raum ist beschlossen (Fan 2013).

Bangladesch ist Vorreiter bei der Bildung von Mädchen. Die Regierung hatte Mitte der 1980er Jahre ein damals relativ bescheidenes Stipendienprogramm zur Ausbildung von Mädchen auf der Sekundarstufe aufgelegt. Es ist seither auf alle Bildungsstufen unterhalb der Hochschulebene ausgedehnt worden. Um das Stipendium zu behalten, müssen die Schülerinnen eine Mindestpräsenz zeigen (3/4 der Schultage) und Mindestleistungen zum Schuljahresende vorweisen (45 von 100 Punkten). Die Schulpolitik und Schulqualität des Landes ist vielfach bemängelt worden (dürftige Ausgaben, schlechte Bildungsqualität, unzureichende Aufsicht), fest steht aber, dass durch sie und dieses Stipendienprogramm nicht nur Geschlechterparität auf der primären und sekundären Stufe erreicht wurde, sondern die Mädchen an den Jungen deutlich beim Schulbesuch vorbeizogen, ein für Südasien beispielloser Vorgang.

Die drei genannten Programme sind von den Nachbarn nicht oder nur in homöopathischen Do-

sen kopiert worden. Geschlechterparität bei der Bildung ist in Bangladesch deutlich wichtiger als andernorts, um die drohende oder eingetretene Überbevölkerung abzumildern und auch um die für den Export arbeitenden Textilfabriken des Landes mit ausgebildeten Arbeitskräften zu versorgen. Mangelernährung ist vor allem in Indien ein Thema; das Land fällt dabei stark aus dem Rahmen vergleichbarer Entwicklungsländer und rangiert hinter den ärmeren Nachbarn. Das Gesundheitsversicherungsprogramm schließlich ist noch etwas zu jung, um über seine Verbreitung oder Nichtverbreitung ein Urteil zu fällen. Seine Einführung in Indien erklärt sich aus dem übergroßen Anteil von Gesundheitskosten, die in Indien bar beglichen werden müssen, aus dem Löwenanteil der privaten Gesundheitsanbieter und dem daraus folgenden massiven Verarmungsrisiko im Krankheitsfalle.

Gemeinsame Herausforderungen – voneinander lernen

Die Länder Südasiens sind mit einer Reihe gemeinsamer sozialpolitischer Herausforderungen konfrontiert: der Alterung ihrer Bevölkerung, damit der Zunahme chronisch Kranker sowie einem immer noch extrem großen Anteil des informellen Sektors, in dem die Beschäftigten gegen wesentliche Lebensrisiken nicht abgesichert sind und durch traditionelle Versicherungssysteme auch nur schwer abgesichert werden können. Dazu kommen ein rasch steigender Anteil der städtischen Bevölkerung, starke Migration ins Ausland oder andere Landesteile, womit auch die Erosion der traditionellen familiären Absicherung einhergeht. Schließlich verzeichnen alle Länder außer Bangladesch wachsende Einkommensdisparitäten, auch im Zuge der steigenden Integration in den Weltmarkt. Diese Herausforderungen müssten eine parallele Inangriffnahme sozialpolitischer Reformen fördern, die nicht nur den relativ Privilegierten im formalen Sektor nützt. Offenbar haben sie dies auch. Wie der Beitrag zeigen sollte, haben sie dabei voneinander gelernt, auch wenn die Umsetzung von Programmen den lokalen Bedingungen angepasst wurde und nach lokaler politischer Attraktivität unterschiedlich generös ausfiel. Andererseits reagierte die Einführung mancher Programme auch nur auf die spezifische Problemlage eines Staates der Region. Diffusion war also keinesfalls ein automatisch einsetzender Vorgang.

Literatur

- Appuhami, Ranjith, Sujatha Perera, und Hector Perera (2011), Coercive Policy Diffusion in a Developing Country: The Case of Public-Private Partnerships in Sri Lanka, in: *Journal of Contemporary Asia*, 41, 3, 431-451.
- Asian Development Bank (2012), *Framework of Inclusive Growth Indicators 2012. Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila: Asian Development Bank.
- Barrientos, Armando, und David Hulme (2008), *Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution*, Brooks World Poverty Institute Working Paper 30, Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Begum, Sharifa, und Dharmapriya Wesumperuma (2012), Overview of the Old Age Allowance Programme in Bangladesh, in: Sri Wening Handayani und Babken Babajanian (Hrsg.), *Social Protection for Older Persons. Social Pensions in Asia*, Manila: Asian Development Bank, 187-213.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons, und Geoffrey Garrett (2007), The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?, in: *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Fan, Victoria (2013), *The Early Success of India's Health Insurance for the Poor, RSBY*, Washington, DC: Center for Global Development.
- Government of India (2005), *Performance Evaluation of Targeted Public Distribution System*, Neu Delhi: Planning Commission.
- Koehler, Gabriele (2011), Transformative Social Protection: Reflections on South Asian Policy Experiences, in: *IDS Bulletin*, 42, 6, 96-103.
- Marsh, David, und Jason C. Sharman (2009), Policy Diffusion and Policy Transfer, in: *Policy Studies*, 30, 3, 269-288.
- World Bank (2008), *Realizing Rights Through Social Guarantees: An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa*, Washington, DC: World Bank.

■ Die Autoren

Prof. Dr. Joachim Betz war leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien und ist apl. Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

E-Mail: <joachim.betz@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/betz>>

Lena Theunissen studiert Internationale Beziehungen an der TU Dresden.

E-Mail: <lena.theunissen@web.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Mitarbeiter des GIGA Forschungsschwerpunktes 3 „Sozioökonomische Entwicklung in der Globalisierung“ befassen sich mit den sozioökonomischen Herausforderungen in der Globalisierung; im Jahr 2013 wurde ein Forschungsprojekt zu den Ursachen unterschiedlicher Beschäftigungs- und Sozialpolitik indischer Unionsstaaten abgeschlossen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim (2012), *India and the Redistribution of Power and Resources*, in: *Global Society*, 26, 3, 387-405.

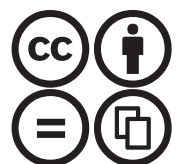
Giesbert, Lena (2012), *Subjective Risk and Participation in Micro Life Insurance in Ghana*, GIGA Working Papers, 210, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Jetschke, Anja, und Tobias Lenz (2011), Vergleichende Regionalismusforschung und Diffusion: Eine neue Forschungsagenda, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 52, 3, 448-474.

Neff, Daniel (2012), Indiens demografische Dividende und die Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik, *GIGA Focus Asien*, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.



Der *GIGA Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als *GIGA Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der *GIGA Focus International Edition* auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der *GIGA Focus Asien* wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny
Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

